發佈：2018-05-07, 週一 15:26
點擊數：26402



新任金管會主委顧立雄於上任之初，公開宣示將加強處理我國金融業「家族化」與「產金不分離」的問題。這與我國近年爆發的幾件金融機構弊案當中涉及到經營者濫權行為有關。例如去年爆發的永豐銀行三寶超貸案當中，就涉及永豐金控董事長何壽川是否不當濫用其職權，使子公司永豐銀行貸款給其妻子曾經擔任過董事的海外公司 Star City，進而將金融機構資產利益輸送至個人口袋的問題。又例如去年沸沸揚揚的慶富詐貸案，也涉及政府是否運用其作為公股行庫控制股東的身分，不當要求公股行庫降低其貸款標準給予慶富公司聯貸，以配合政府的國艦國造政策，最終因為慶富違約而使公股

Phoca PDF

行庫集體蒙受損害。從以上的案例可以看出，金融機構的經營者不論是民間企業抑或是政府部門，都可能存在利益衝突，而將經營者自己所追求的利益置於金融機構的商業利益或風險控管之上，進而挪用金融機構的資金，服務經營者自己的利益。

為了防止金融機構經營者的利益衝突行為，並保護金融機構的利益，金管會顧主委已宣示將致力於改善我國金融機構的公司治理。這個改革方向，從提升我國整體金融運營效率來看，可以說是切中要點。透過加強金融機構的公司治理，減少金融機構經營者的利益衝突行為，金融機構才能更有效地運用它們手上持有的資金，盡可能使用在服務國內有生產力的生產部門，而不是用作服務經營者的個人利益，這樣才能貫徹金融機構服務實體經濟、帶動實體經濟發展的金融功能。

在公司治理機制當中，獨立董事向來被認為是監督經營者利益輸送的重要工具。獨立董事制度的目的，在於引進獨立於公司經營者的董事，以強化董事會的監督功能，進而節制公司經營者的濫權行為，我國受國際浪潮的影響，也在本世紀初引入獨立董事制度。但獨立董事制度在我國的運作成效經常受到質疑，所謂「獨立董事不獨立」的現象，仍然時有所聞，例如近期金管會裁罰中信金控案中，中信金控為其大股東代墊了九千餘萬元保釋金，就突顯了獨立董事未能有效監督或至少發言反對金融機構偏袒大股東的行為，金管會因此也公開指責中信金控的獨立董事有適任性的問題。

我國獨立董事之所以欠缺獨立性，主要是受到了金融機構大股東的影響，因為我國金融機構多數是集中型的股權結構，由大股東控制經營，而大股東挾著其優勢股權，控制了董事（包括獨立董事）的提名權與選舉權，進而可以指派與其友好的人選出任獨立

Phoca PDF

發佈：2018-05-07, 週一 15:26
點擊數：26402

董事，牽

制了董事會的獨立

性與監督功能。因此，未來我國金融

機構公司治理改革的重

點課題，

其中一項應該在於

檢討現行獨立董事制度，以落實獨立

董事監督金融機構經營 者的功能，這也是目前金管會重點尋求突破的議題之一。

要為我國金融機構設計適當的獨立董事制度，首先需要認知到大股東（或者是政府或者是家族）的存在並非全然是件壞事。大股東的存在有可能可以維持金融機構的經營穩定性，緩解金融機構的短期波動風險。例如，大股東並沒有短期出售持股的規劃，也比較不容易受到敵意併購的威脅，因此相對而言，大股東比較不受到短期股價波動的影響，可以將經營重心放置在金融機構的長期經營績效與長期風險控管；此外大股東通常也比較有資力與誘因，在金融機構財務惡化時，負擔補足資本的義務，注入資本改善金融機構的財務狀況。因此，如果我們可以控制大股東的利益輸送行為，大股東或許比較能平衡兼顧金融機構的短期獲利與長期曝險，進而有助金融機構的風險管理。

由這個角度來看，金融機構公司治理改革的關鍵，應該放置在如何防止大股東在個案中從事利益輸送，而不見得需要否定或剝奪大股東對金融機構的經營權。之前金管會曾經研議是否要要求金融業的董事會當中獨立董事必須佔有過半的席次，這個提案就有商榷的餘地，因為這樣一來大股東將無法掌握與其選舉權相當的董事會席次，進而無法

Phoca PDF

發揮上述大股東的優點。況且，如果獨立董事不獨立，單純提升獨立董事的席次數，也沒辦法有效提升董事會的獨立性；關鍵還是在於如何有效提升獨立董事的獨立性，而不 是席次。

我國獨立董事之所以不夠獨立，和我國現行法下的獨立董事選任程序有關。獨立董事的選任主要包括提名與選舉二個程序。提名程序依公司法第 192-1 條是採取所謂「董事候選人提名」制度，公司董事會與持有已發行股份總數百分之一以上股份之股東，各自都有權利依照相關程序提名獨立董事候選人名單，再由董事會審查獨立董事被提名人是否符合候選資格。選舉程序則依公司法第 198 條是採取所謂的「累積投票制」，每一股份有與應選出董事人數相同之選舉權，得集中選舉一人，或分配選舉數人，由所得選票代表選舉權較多者，當選為董事。

在以上的提名與選舉過程當中，大股東基本上主導了最終獨立董事的當選人：首先，就提名程序而言，大股東控制了董事會的多數席次，因此可以控制公司提名的獨立董事候選人名單，實務運作時甚至可以在一定程度內排除小股東提名人的候選資格。其次，就選舉程序而言，除非小股東當中存在持有一定數量股權的有力股東，或是小股東間能夠有效地串連合作，否則大股東往往可以憑藉其優勢表決權，排除一般小股東所提名的獨立董事候選人當選為董事。大股東這樣的主導實力，足以使現行法關於獨立董事獨立性的諸多規定淪為具文，因為現行法要求獨立董事不可與大股東間具備任何親屬、僱用或商業往來關係，但規範上難免掛一漏萬，實際上大股東仍然可以選任其他與其友好的人（例如

大學同窗等等），

出任金融機構的獨立董事，這樣選任

Phoca PDF

得出的獨立董事，難免

與控制股

東較為友好，而在

心態上容易傾向控制股東。這樣一來，獨立董事的事實上獨 立性自然令人堪憂。

如果參考各國目前法制的發展，金管會或許可以思考從以下兩個方向努力，加強獨立董事的獨立性。第一個方向是引進「提名委員會」。多數國家包括美國、英國、法國等等，在實行獨立董事制度時，往往會引進相關的子委員會制度，例如審計委員會、薪資報酬委員會等等，其中一個足以影響獨立董事獨立性的子委員會，是提名委員會。在這些要求或建議設置提名委員會的國家，公司被要求設置提名委員會，且委員通常至少過半必須由獨立董事擔任，這個提名委員會負責在公司董事改選時，推薦董事候選人（包括獨立董事候選人）的名單給董事會，因此一定程度主導了公司所提名的董事與獨立董事候選人名單。由這樣一個相對具有獨立性的提名委員會主導獨立董事的提名程序，而不是由大股東及其所控制的董事會所主導，可以一定程度地排除大股東對於獨立董事人選的干預，進而確保獨立董事的獨立性。我國在引入獨立董事制度後，陸續已經引進了審計委員會與薪資報酬委員會，但至今仍然遲遲未立法引進提名委員會，這是第一個我國金管會可以考慮努力的方向。

只是在獨立董事欠缺獨立性的前提下，設置一個由獨立董事組成的提名委員會，其獨立性難免也令人堪憂，提名委員會制度因此也可能難以發揮預期的功效。所以近年來陸續有一些國家開始嘗試給予小股東特別的董事選舉權，以確保董事會當中有一定人數的成員，足以代表小股東的利益監督大股東。例如義大利就要求董事選舉時，上市公司

Phoca PDF

應該保留至少一席的董事會席次，給由小股東處獲得最多選舉票的董事候選人，這樣的義大利模式，曾經被歐盟 2011 年綠皮書表揚為是一個促使董事會對少數股東負責的優良範例。另外例如南韓則是著力於審計委員會委員，其要求審計委員會委員的人選由股東會選舉產生，且任何股東最多僅有百分之三的選舉權，以限制主要股東的選舉權，給予小股東額外的保障。以上這些國家的作法，主要是希望透過小股東特別選舉權，促使小股東的董事代表對小股東負責，因為這些獲得小股東支持而獲選董事（或審計委員）的人選，為了下次改選能夠繼續獲得小股東的支持，比較有誘因為小股東的利益行事。金管會曾經考慮研議是否賦予小股東一定程度的特別選舉權，但近期有傳出金管會已暫停朝這個方向改革的消息。

其實，金管會即便放棄了給予小股東特別的董事選舉權，也仍然可以考慮結合「提名委員會」與「小股東特別選舉權」這兩個制度的特色，透過修法的方式，引入提名委員會與強化提名委員會的獨立性，間接達到強化獨立董事獨立性的目標。具體來說，首先，金管會可以考慮引入提名委員會，將提名董事候選人的職權，由董事會移轉到提名委員會，這樣一方面可以讓提名事宜由一個專門委員會專責辦理，明確責任歸屬，另一方面也可以避免董事會成員自己提名自己續任的利益衝突。接著，金管會可以考慮要求提名委員會的委員當中至少有一定的席次必須由小股東選任產生，以促使提名委員會對小股東負

責。這樣組成的提

名委員會，一方面提高了提名委員會

對小股東的問責性以及

對大股東

Phoca PDF

的獨立性，改善了

一般提名委員會欠缺獨立性的問題；

一方面也不會直接剝奪

或限制大

股東的董事選舉權

，因為其至多只是限制了大股東的提

名委員選舉權，因此減

緩了小股東特別選舉權對大股東的直接衝擊，應該值得金管會思考是否適用於我國金融 機構。

此外，要讓提名委員會可以更獨立與確實地執行其任務，還有一些配套的法律制度

需要同步到位。例如，金管會應該參考美國證管會行之多年的規則，要求提名委員會在

提出推薦董事候選人名單時，公布每位候選人的來源，尤其是每位候選人的推薦人，這

個資訊，將有助金管會以及外部投資人判斷每位董事的獨立程度，例如由小股東推薦的

董事候選人可能就具備較高的獨立性、由大股東推薦的董事候選人即便形式上符合獨立

董事的要件，其獨立性仍然可能有較高的懷疑空間，金管會基於此資訊，就可以更確實

判斷各金融機構董事會的獨立程度。又例如，金管會應該要求提名委員會在拒絕將某推

薦人推薦的人選納入董事候選人名單內時，應該負擔一定的說明責任，向該人選與推薦

人說明其理由。這些配套措施，都可以促使提名委員會善盡其職責，進而使金融機構董

事會的組成更平衡兼顧大股東與小股東的利益，而較可能納入具備真正意義獨立性的獨 立董事。

以上的建議，主要是為呼應金管會顧主委所提出的加強金融機構公司治理的政策方

向，因此主要是針對我國金融機構的獨立董事制度進行討論，但上述建議未來也不排除

Phoca PDF

發佈：2018-05-07, 週一 15:26
點擊數：26402

有適用於其他公開發行公司的可能性，金管會或許可以考慮在引進上述提名委員會制度的初期，先以金融機構為主要適用對象，再視實際運作狀況，考慮是否擴大適用範圍這其實也就是我國當初一開始引進獨立董事制度時所採取的步驟。

作者 楊岳平　為　國立臺灣大學法律學系助理教授

Phoca PDF